



С У Д Д Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

21.07.2010/№ 339-02/844

Голові Верховної Ради України

ЛИТВИНУ В. М.

Шановний Володимире Михайловичу!

На розгляді в Конституційному Суді України перебуває конституційне подання 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі – Закон № 2222).

Як стверджують автори клопотання, підставою для визнання неконституційним Закону № 2222 в цілому є порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, оскільки відповідний проект закону України „Про внесення змін до Конституції України“ (реєстраційний № 4180 від 19 вересня 2003 року) з певними поправками був розглянутий та ухвалений Верховною Радою України як Закон № 2222 без обов'язкового у такому випадку висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Згідно зі статтею 19 Закону України „Про Конституційний Суд України“, у зв'язку з підготовкою матеріалів у цій справі до розгляду Конституційним Судом України прошу Вас висловити свою позицію щодо порушених у конституційному поданні питань.

Прошу також надати стенограми засідань Верховної Ради України, на яких розглядався законопроект „Про внесення змін до Конституції України“ (реєстраційний № 4180 від 19 вересня 2003 року).

Додаток: копія конституційного подання на 32 стор.

З повагою

суддя-доповідач

С. Л. ВДОВІЧЕНКО



ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

01 вересня 2010 р.
вих. № 01-6/555

Конституційний Суд України

ІНФОРМАЦІЯ

стосовно конституційного подання 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV

На Ваш № 339-02/874 від 21.07.2010

У зв'язку з розглядом Конституційним Судом України справи за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV в порядку надання інформації повідомляємо наступне.

Суб'єкт права на конституційне подання - народні депутати України вказують на невідповідність Конституції України (неконституційність) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року №2222-IV, відмічаючи, що при його прийнятті мало місце порушення встановленої розділом XIII Конституції України процедури розгляду законопроекту.

Секретар
Конституційного Суду України
Від: *02/08/10*
01 09 2010

У конституційному поданні зазначається, що Верховна Рада України, приймаючи 8 грудня 2004 року рішення про внесення змін до Конституції України, мала право розглядати законопроект про внесення змін до Конституції України, щодо якого було надано позитивний висновок Конституційного Суду України, і приймати відповідний закон без внесення жодних поправок, а в разі внесення до нього поправок – лише після надання Конституційним Судом України висновку про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Народні депутати України зазначають, що у процесі доопрацювання та попереднього схвалення цього законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України 23 червня 2004 року до нього було внесено окремі зміни, в тому числі доповнення, уточнення формулювань приписів та редакційні поправки. Відповідний проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України" з внесеними до нього поправками Висновком Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) було визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Разом з тим, під час подальшого розгляду цього законопроекту Верховною Радою України до нього були знову внесені інші поправки (зміни). Натомість змінений законопроект не був направлений Верховною Радою України до Конституційного Суду України для перевірки на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, і без відповідного висновку Конституційного Суду України був розглянутий і ухвалений (прийнятий) Верховною Радою України 8 грудня 2004 року як Закон № 2222–IV.

Таким чином, на думку народних депутатів України, було порушено визначену Конституційним Судом України процедуру розгляду та ухвалення Закону № 2222–IV, що відповідно до статті 152 Конституції є підставою визнання його неконституційним повністю та втрати ним чинності.

Суб'єкт права на конституційне подання - народні депутати України наголошують також на тому, що Закон України № 2222–IV, що був розглянутий та ухвалений всупереч порядку внесення змін до Конституції України, визначеному розділом XIII Основного

Закону України, а саме статті 159, не відповідає нормам частин другої – четвертої статті 5, статті 6, частини другої статті 19, пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України.

Крім того, у конституційному поданні зазначається, що прийняття змін до Основного Закону України у неконституційний спосіб суперечить принципу верховенства права, що визнається і діє в Україні як демократичній, правовій державі (стаття 1, частина перша статті 8 Конституції України).

Аналізуючи наведену в конституційному поданні аргументацію необхідно зазначити наступне.

Конституційний Суд України вже розглядав справу за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України", Закону України "Про внесення зміни до розділу IV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Конституційний Суд України" та виніс Ухвалу від 5 лютого 2008 року №6-у/2008 про відмову у відкритті конституційного провадження, посилаючись на недостатність правового обґрунтування та невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України "Про Конституційний Суд України", однак, обставини, про які йдеться у конституційному поданні 252 народних депутатів України, не були предметом розгляду Конституційного Суду України.

Конституційним Судом України була винесена також Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. N 4105)" від 24 грудня 2003 року зі змінами, внесеними згідно з Постановою Верховної Ради України "Про внесення доповнення до Постанови Верховної Ради України "Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. N 4105)" від 3 лютого 2004 року, зважаючи на невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України "Про Конституційний Суд України" та непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Суб'єкт права на конституційне подання вказує на невідповідність Конституції України (неконституційність) вищезазначеного Закону, зважаючи на те, що він був розглянутий Верховною Радою України з порушенням вимог статей 154, 157, 158 та 159 Конституції України без наявності висновку Конституційного Суду України щодо остаточного тексту закону, оскільки при розгляді законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180) не було враховано усіх попередніх застережень Конституційного Суду України, а поданий до розгляду законопроект "доопрацьовувався" Тимчасовою спеціальною комісією, що не передбачено розділом XIII Конституції України.

Як вже зазначалося вище, зміст законопроекту № 4180, за який народні депутати України голосували 8 грудня 2004 року, відрізняється від законопроекту, який попередньо схвалювався Верховною Радою України і стосовно якого було отримано Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року.

Разом з тим, здійснення Конституційним Судом України попереднього контролю щодо відповідності такого законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України стосується і можливих поправок, внесених до законопроекту у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таким чином, Верховна Рада України перед розглядом законопроекту № 4180 з новими поправками повинна була знову направити його до Конституційного Суду України.

Обов'язковість цієї процедури для Верховної Ради України ґрунтується на офіційному тлумаченні положень статті 159 Конституції України висловлену Конституційним Судом України у Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року №8-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа про внесення змін до Конституції України). Зокрема, у цьому Рішенні зазначено, що «у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект із внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України» (абзац другий пункту 2 резолютивної частини рішення).

Крім того, у пункті 3 мотивувальної частини цього Рішення Конституційний Суд України наголосив також, що “законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України”.

Зважаючи на встановлені у Рішенні Конституційного Суду України вимоги суб'єкт права на конституційне подання наводить внесені зміни до законопроекту № 4180, які при прийнятті Закону від 8 грудня 2004 року №2222-IV свідчать про текстуальні поправки змістового спрямування.

Важливо зазначити, що відповідно до Висновку Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 у цілому проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180) з внесеними до нього поправками визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Як засвідчив аналіз порівняльного виявлення розбіжностей у текстах, в процесі наступного розгляду цього законопроекту у Верховній Раді України до нього були внесені окремі зміни (поправки), які стосувалися його змісту, але за вказаними вище обставинами не були предметом перевірки Конституційним Судом України щодо їх відповідності вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Зокрема, в частині другій статті 78 вилучено слова "крім посад членів Кабінету Міністрів України"; стаття 90 доповнена новою частиною з таким змістом: "Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання"; пункт 12 частини першої статті 106 проекту викладено в іншій редакції: "призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України"; у пункті 6 Розділу I Закону України "Про внесення змін до Конституції України" замість слів про

виключення пункту 14 його викладено в новій редакції із зазначенням того, що «Голова Служби безпеки України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України; стаття 126 щодо досягнення суддею шістдесяти п'яти років, а суддями Конституційного Суду України та Верховного Суду України - сімдесяти років залишилась у редакції Конституції України 1996 року; пункти 4, 5, 6, 7, 8, 9 Розділу II проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" у прийнятту Верховною Радою України редакцію Закону України "Про внесення змін до Конституції України" були вилучені із тексту закону та інше.

Разом з тим, необхідно зазначити, що частина цих змін, зважаючи на виключні повноваження єдиного органу законодавчої влади в Україні – Верховної Ради України, була зумовлена відмовою від нової редакції та поверненням до існуючого викладення конституційних норм, а саме: зміни до частини другої статті 78, пункту 26 частини першої статті 85, частини четвертої статті 90, статті 120, пункту 22 частини першої статті 106, пунктів 9² та 9³ статті 116, статті 118, пункту 2 частини п'ятої статті 126, статті 148, передбачені законопроектом № 4180 в редакції, щодо якої було надано висновок Конституційного Суду України № 2-в/2004 від 12.10.2004 року.

В процесі розгляду отриманого висновку Конституційного Суду України № 2-в/2004 від 12.10.2004 року на Законопроект N 4180 Верховною Радою України були враховані рекомендації Конституційного Суду України щодо порядку призначення суддів Конституційного Суду України і залишено в силі відповідні положення Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, а окремі редакційні уточнення остаточного тексту не містять нових правових норм.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що відмінності між окремими редакціями законопроекту № 4180, які виникли в ході розгляду його Верховною Радою України, не пов'язані із запровадженням нових конституційних норм, щодо яких має бути надано окремий висновок Конституційного Суду України. Під цим слід розуміти норми самостійного значення, які регулюють інші вказані в Законопроекті конституційно-правові відносини. Саме тому змінений у такий спосіб законопроект був прийнятий Верховною Радою України 8 грудня 2004 року та

направлений на підпис Президенту України і набув юридичної сили після його підписання Президентом України та опублікування в газеті «Голос України».

Варто зазначити, що при розгляді законопроекту № 4180 не були враховані чинні на той час статті Регламенту Верховної Ради України, які містили положення щодо порядку розгляду законопроектів у другому читанні (статті 1.0.1, 1.0.2, 3.2.1, 3.2.2, 3.4.1, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.5, 6.6.1, 6.6.3 та 6.7.4. Регламенту).

Разом з тим, Конституція України не містить винятків щодо порядку розгляду Верховною Радою України законопроектів про внесення змін до Конституції України. Отже, конституційні законопроекти мають розглядатися з огляду на вимоги пункту 1 статті 85, розділу XIII Конституції України.

За своїм статусом Верховна Рада України є представницьким органом державної влади, який наділений вищою владою при регулюванні конституційно-правових відносин і прийнятті відповідних поправок до Конституції, якщо було дотримано конституційну процедуру прийняття такого закону кваліфікованою більшістю депутатського корпусу, що визначено статтею 155 Конституції України за наявності 300 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, які проголосували за прийняття відповідного законопроекту.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України “в більшості європейських держав існує принцип, згідно з яким правила процедури є внутрішньою справою парламенту, оскільки законодавча влада має достатньо засобів самоконтролю та перевірки прийнятих нею рішень”(пункт 6 Ухвали від 27 червня 2000 року №2-уп/2000).

Отже, при внесенні поправок відповідно до Закону України від 8 грудня 2004 року №2222-IV Верховна Рада України виходила з того, що системна зміна могла визначати інший порядок використання тексту закону, який був розглянутий Конституційним Судом України за його попереднім висновком. При цьому не було враховано, що будь-які відхилення від тексту законопроекту № 4180 мали бути направлені до Конституційного Суду України з метою узгодження з вимогами статей 157, 158 Конституції України.

Важливо звернути увагу також на позицію Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо ухвалення Закону України «Про

внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, викладену у її документах.

Так, у параграфі 14 Резолюції ПАРЕ № 1466 (2005) зазначено: «конституційні зміни від 8 грудня 2004 року, ухвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи, містять положення, які Венеціанська комісія неодноразово визнавала такими, що не відповідають принципам демократії і верховенства права, зокрема стосовно імперативного мандата народних депутатів та повноважень прокуратури. Парламентська Асамблея також занепокоєна тим, що нові конституційні зміни було схвалено без попереднього розгляду Конституційним Судом так, як це передбачено статтею 159 української Конституції та як це витлумачено в рішенні Конституційного Суду України від 1998 року. Тому Парламентська Асамблея наполегливо закликає органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам».

У контексті питання, що розглядається, необхідно також звернути увагу на Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права від 27 грудня 2005 року щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам.

Зокрема, у пункті 81 Висновку зазначено, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та процедура його ухвалення не відповідають:

положенням Розділу XIII Конституції України «Внесення змін до Конституції України», зокрема статтям 158 і 159, та Рішенню Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року N8-рп/98у справі щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України);

загальним засадам Конституції України, відповідно до яких в основу конституційного ладу в Україні покладено принципи: демократії (стаття 1); народного суверенітету (стаття 5); поділу

влади (стаття 6); верховенства права (стаття 8); законності (стаття 6, 19).

Крім того, Національна Комісія у пункті 82 дійшла висновку, що: « Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV слід розглядати як *actum nullum ab initio* [акт, недійсний з моменту виникнення], і тому він не може вважатись складовою чинної Конституції України.

Тому, суб'єкт права на конституційне подання, враховуючи вказані обставини, правомірно звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про необхідність проведення в порядку конституційного контролю перевірки відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV.

З повагою,

В. ЛИТВИН